

## Fungsi-Fungsi Aparat Pemerintah dalam Mewujudkan Tujuan Negara

By: Roy Saputra\*

### Abstract

*To achieve the objectives of the state, the government has the authority distributed to the means of state power, so that each sector of the state goal can be simultaneously done in order to achieve and realize the goals of the state. In order to prosper the community, there is a close legal relationship (rechtsbetrekkend) between the government and its people. In other words the government has an obligation to provide services to the public (public service). With this public service function, it means that the government does not only implement the legislation alone (executive function), but also increases the objectives of the law itself. Therefore the government is entitled to create a concrete legal norm intended to realize the legislative objectives created by the legislative power. This function is called the state administration function. While officials who perform the functions of state administration which incidentally is captured by government officials is called administrative tools.*

### Abstrak

*Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara. Dalam rangka mensejahterakan masyarakat, terjadilah hubungan hukum (rechtsbetrekkend) yang erat antar pemerintah dengan rakyatnya. Dengan perkataan lain pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (public service). Dengan adanya fungsi public service ini, berarti pemerintah tidak hanya melaksanakan perundangan saja (fungsi eksekutif), akan tetapi meningkat juga melaksanakan tujuan dari peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Fungsi inilah yang disebut fungsi administrasi negara. Sedangkan pejabat yang melaksanakan fungsi administrasi negara yang notabene dirangkap oleh aparat pemerintah disebut alat administrasi.*

**Kata Kunci:** Fungsi Pemerintah, Tujuan Negara dan *Welfare State*.

---

\*Alumni Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Universitas Haliolo Sulawesi Tenggara. Email: [roysaputra@gmail.com](mailto:roysaputra@gmail.com).

## A. Pendahuluan

Muchsan, seorang guru besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menyatakan bahwa hukum ada dua pengertian yang sangat penting, yakni subyek hukum dan obyek hukum.<sup>1</sup> Adapun lapangan ilmu hukum biasa dibedakan dalam 2 (dua) golongan, yakni lapangan ilmu hukum privat (*privaatrecht, private law*) dan lapangan ilmu hukum publik (*publikrecht, public law*). Ukuran kriteria yang digunakan dalam membedakan kedua lapangan ilmu hukum itu adalah “kepentingan” yang diatur dalam kaidah-kaidah hukum tersebut.<sup>2</sup> Dikatakan hukum privat apabila kaidah hukum tersebut mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekkend*) antara seseorang dengan orang lain dalam kepentingan individunya. Sedangkan termasuk pengertian hukum publik apabila kaidah hukum mengatur hubungan antara seseorang dengan orang lain ataupun dengan negara yang menyangkut kepentingan.<sup>3</sup>

Oleh karenanya, dalam membedakan antara hukum publik dan hukum privat, Prof. Soediman Kartohadiprojo, S.H. menggunakan kriteria lain, yakni kesadaran hukum pada masyarakat dan politik hukum negara tersebut. Jelaslah, apabila pertumbuhan serta perkembangan dari ilmu hukum tergantung dari kesadaran hukum suatu masyarakat tertentu dalam sebuah negara. Dari uraian tersebut jelaslah bahwa Hukum Tata Pemerintahan / Hukum Tata Usaha Negara / Hukum Administrasi Negara<sup>4</sup> termasuk dalam lapangan ilmu pengetahuan hukum publik, yang

---

<sup>1</sup>Yang dimaksud dengan subyek hukum (*persoon*) ialah suatu yang berwenang (karena hukum) mendukung hak dan kewajiban. Bentuk dari pendukung hak dan kewajiban ini adalah manusia atau badan menurut hukum diberikan wewenang untuk itu. Disarikan dari Muchsan, 1988, *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>2</sup>Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>3</sup>Dalam prakteknya, untuk memisahkan antara hukum privat dengan hukum publik dengan menggunakan kriteria ini mengalami kesulitan, karena: 1). Untuk membedakan kapan disebut kepentingan umum dan kapan kepentingan individual, nyatanya tidak begitu mudah, sebab kadang-kadang suatu hubungan hukum (misalnya suatu perjanjian) dapat menyangkut kepentingan banyak orang, akan tetapi hubungan hukum tersebut (perjanjian) merupakan hubungan hukum privat. 2). Ada kaidah-kaidah hukum yang melihat sifatnya dapat dianggap mengatur hubungan publik akan tetapi dapat juga dianggap mengatur kepentingan individual, misalnya pencabutan hak milik atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Disarikan dari Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1-2.

<sup>4</sup>Sebagaimana diketahui, bahwa dalam ilmu hukum, sering didapati banyak istilah untuk menyebut satu cabang ilmu hukum. Artinya untuk satu cabang ilmu hukum digunakan beberapa istilah. Keragaman istilah ini membuktikan masih mudanya usia Hukum Tata Pemerintahan khususnya di Indonesia sebagai suatu ilmu pengetahuan hukum yang mandiri, sehingga perlu adanya suatu terminologi istilah demi kesatuan serta

berarti bahwa timbul, berkembang, berubah serta hapusnya hukum tersebut tergantung dari politik hukum negara.<sup>5</sup>

Menurut J.H.A. Logeman dalam bukunya *Over de Theorie Van Een stelling Staatsrecht* sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Muchsan, S.H. menyatakan bahwa negara adalah suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambten organisatie*). Maksudnya, bahwa merupakan pengertian yang abstrak, konkritasinya nampak pada aktifitas jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara, yang selanjutnya disebut jabatan pemerintah. Jabatan-jabatan ini dibentuk oleh Negara dalam rangka negara tersebut mencapai serta mewujudkan tujuan negara.<sup>6</sup>

Dalam Pengertian yang abstrak, negara adalah suatu badan hukum (*persona moralis*), yang mempunyai tujuan tertentu. Menurut teori negara kesejahteraan (*Welfare State*), tujuan negara tidak lain adalah kesejahteraan bagi warganya (masyarakat). Dengan jelas konsep negara kesejahteraan ini pertama kali dikemukakan oleh Boveridge, seorang anggota Parlemen Inggris dalam reportnya, yang mengandung suatu program sosial, dengan

kepastian hukum. Keberagaman istilah tidak hanya didapati di Indonesia, di negeri Belanda pun belum ada ketunggalan istilah dalam hal ini. Di negeri ini ada dua istilah untuk menyebut cabang ilmu hukum, yakni *Administratiefrecht* dan *Bestuursrecht*. Menurut Prof. Dr. Muchsan, S.H., seorang guru besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menyatakan, istilah yang tepat untuk digunakan adalah Hukum Administrasi Negara (HAN). Oleh karena administrasi di sini mempunyai arti yang luas, yakni kombinasi daripada “pemerintahan” (*regering, bestuur, government*), “administrasi” (*bestuur, administratie, staatbeher*), dan “tata usaha negara”. “pemerintahan” dijalankan oleh penguasa Eksekutif (yakni “pemerintah”) beserta aparaturnya, sedangkan “administrasi” dijalankan oleh Penguasa Administrasi beserta aparaturnya. Khusus di Indonesia, kekuasaan Eksekutif dan Administratif berada dalam satu tangan, yakni Presiden dengan para Menteri, oleh karenanya pengaturan HAN menjadi sangat luas meliputi bidang-bidang: Hukum Tata Pemerintah, Hukum Administrasi, Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Tata Pembangunan. Disarikan dari Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 4-7.

<sup>5</sup>Dalam perkembangannya, ada beberapa cabang ilmu hukum yang mempunyai ciri-ciri tersendiri, sehingga sulit untuk diklasifikasikan apakah termasuk lapangan hukum privat ataupun hukum publik, seperti misalnya Hukum Agraria dan Hukum Kerja. Apabila dilihat bunyi pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 menyatakan “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”, maka hukum agraria itu sama halnya dengan hukum kerja, yakni merupakan bagian dari pada hukum sosial (*social recht*) yang bertujuan untuk membela dan menegakkan kepentingan masyarakat dan bukan kepentingan perorangan (hukum privat, *privaat recht*), atau kepentingan negara (hukum publik/*publiek recht*). Hukum sosial merupakan hukum mengenai masyarakat dan kepentingan-kepentingan sosialnya. Disarikan dari Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia....*, hlm. 3-4.

<sup>6</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

perincian antara lain: a). Meratakan pendapatan masyarakat; b). Usaha kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal; c). Mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya; d). Pengawasan atas upah oleh pemerintah; e). Usaha dalam bidang pendidikan di sekolah-sekolah, pendidikan lanjutan/latihan kerja, dan sebagainya.<sup>7</sup>

Jeans Jacques Rousseau dalam bukunya yang berjudul *Contrat Sosial* berteori, mengungkapkan bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Dalam hal ini, Rousseau tidak membahas mengapa perjanjian tersebut terjadi, akan tetapi yang penting hal apa yang mengesahkan terjadinya perjanjian masyarakat tersebut yang konsekuensinya orang lalu hidup dalam kekuasaan Negara. Esensi dari perjanjian masyarakat ini adalah menemukan suatu bentuk kesatuan, yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, di samping kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Dengan demikian terciptalah suatu kesatuan di antara anggota masyarakat. Meskipun demikian hak-hak setiap individu tetap dihormati, sehingga kebebasan setiap individu ini tetap terjamin. Hakekatnya, dengan diwujudkan perjanjian masyarakat ini, yang dilepas oleh setiap individu dan diserahkan kepada kesatuannya itu, hanyalah kekuasaan/beberapa kekuasaan saja, bukan kedaulatan. Dengan adanya perjanjian masyarakat timbullah dua fenomena, yakni:<sup>8</sup>

1. Terbentuknya kemauan umum (*volonte general*), yakni kesatuan dari kemauan setiap individu yang telah menyelenggarakan perjanjian masyarakat tersebut. *Volonte General* inilah merupakan kekuasaan tertinggi, yang merupakan embrio dari kedaulatan.
2. Terbentuknya masyarakat (*gameinschaft*), yakni kesatuan dari orang-orang yang menyelenggarakan perjanjian masyarakat tersebut. Masyarakat inilah yang memiliki kemauan umum (*Volonte General*).

## **B. Hakekat dan Fungsi Negara dalam Mewujudkan *Welfare State* (Negara Kesejahteraan)**

Sebagaimana telah diuraikan di atas, negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat, dalam perkembangannya, masyarakat tidak

---

<sup>7</sup>Apabila direnungkan, dalam Beveridge Report inilah terkandung konsep “Negara Kesejahteraan” yang pada akhirnya meluas dan diterima oleh banyak negara, termasuk Negara Republik Indonesia. Dalam teori negara kesejahteraan, untuk dapat mencapai tujuannya (kesejahteraan bagi masyarakat), negara dituntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat, mengurus semua urusan sejak manusia lahir sampai mati (*from the cradle to the grave*). Tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang terlepas dari campur tangan negara. Disarikan dari Muchsan, 1981, *Seri Hukum Administrasi Negara: Peradilan Administrasi negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1-2.

<sup>8</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaba Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

mungkin melaksanakan pemerintahan, melainkan hanya sebagai pemegang kedaulatan. Dalam hal ini rakyat menyerahkan hak tersebut kepada raja atau penguasa guna melaksanakan fungsi pemerintahan/melaksanakan undang-undang. Bertumpu pada teori ini, dapatlah dianalisa, bahwa pemerintahan adalah suatu badan di dalam negara yang tidak berdiri sendiri, melainkan bersandar kepada rakyat yang berdaulat. Kemauan yang dimiliki oleh pemerintah *volonte de corps*, karena pemerintah terdiri sekelompok manusia tertentu yang dipercaya oleh rakyat. *Volonte de corps* ini harus sesuai dan mencerminkan *volonte generale* (kehendak masyarakat), yang berarti ada suatu kewajiban bagi penguasa untuk selalu mengusahakan agar kepentingan masyarakat dapat dipenuhi.<sup>9</sup>

Mr. Kuntjoro Purbopranoto membedakan makna dari pemerintah dan pemerintahan. Menurutnya pengertian pemerintah dibagi menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas (*regering atau government*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit (*bestuur atau government*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Sedangkan pemerintahan (pangreh) adalah fungsi pemerintah (het besturen, het regeren), dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuursfunctie*).<sup>10</sup>

Hal ini paralel dengan pendapat Prof. Mr. R. Kranenburg, yang menyatakan bahwa negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Menurut pendapat ini *causa prima* terjadinya negara adalah adanya sekelompok manusia yang disebut bangsa yang berkesadaran untuk mendirikan suatu organisasi. Pendirian organisasi tersebut dengan tujuan pokok memelihara kepentingan diri sekelompok manusia tersebut. Nampak dengan jelas, bahwa fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota kelompok yang disebut bangsa.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 2.

<sup>10</sup>Pemerintahan dapat dipandang sejajar dengan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan tugas perundang-undangan (*wetgeving*). Maka tugas pemerintahan dapat diartikan secara negatif ialah tugas penguasa yang bukan peradilan ataupun perundang-undangan. Penguasa atau "*overheid*" di sini diartikan dengan kekuasaan keseluruhan organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam satu wadah yang mendukung kekuasaan yang disebut negara (*state*). Disarikan dari Mr. Kuntjoro Purbopranoto, 1981, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Binacipta, Jakarta, hlm. 1.

<sup>11</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 2.

Menurut konsep hukum, negara merupakan suatu fenomena hukum yang berupa badan hukum, yaitu korporasi. Sebagai badan hukum, negara merupakan suatu personifikasi dari tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas. Itulah yang membedakan negara dengan badan hukum lainnya. Pada sisi lain, menurut konsep sosiologis negara adalah suatu realitas sosial yang merupakan sebuah komunitas. Akan tetapi, hubungan antara hukum dan negara sebagai sebuah komunitas sama seperti hubungan antara hukum dan individu.<sup>12</sup>

Ketika suatu masyarakat telah bernegara maka masyarakat tersebut memberikan kekuasaan kepada negara. Kekuasaan negara mengatasi kekuasaan lain yang ada di dalam masyarakat, termasuk dalam kaitannya dengan soal hukum. Kekuasaan tersebut diberikan kepada negara supaya menjadi modal bagi negara dalam mencapai tujuan negara, yang pada hakekatnya adalah tujuan bersama dari masyarakat tersebut. Dalam perspektif negara demokrasi, untuk mencapai tujuan negara tersebut kekuasaan negara diselenggarakan oleh orang yang dipilih oleh masyarakat, sehingga hal yang paling nyata dalam penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut adalah orang, baik sebagai orang pribadi atau orang dalam pengertian secara *kolektif kolegial* sebagai suatu kesatuan penyelenggara negara. Dengan kata lain, pemegang kekuasaan negara sejatinya adalah orang juga.<sup>13</sup>

Dapatlah dianalisa, bahwa berdasarkan teori-teori kenegaraan sepanjang zaman, ada fungsi negara yang bersifat universal, yakni kewajiban negara untuk mewujudkan kepentingan umum, tidak peduli dengan bentuk atau sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara yang bersangkutan.<sup>14</sup> Secara rinci, fungsi negara dirumuskan sebagai berikut:<sup>15</sup>

### **1. Fungsi Reguler (*Reguler Function*)**

Setiap negara wajib melaksanakan fungsi ini, sebab pelaksanaan fungsi ini merupakan *causa prima* jalannya roda pemerintahan. Dengan perkataan lain, tanpa adanya pelaksanaan fungsi ini, secara *dejure* negara ini tidak ada. Fungsi ini meliputi:

#### **a. Fungsi Politik (*Political Function*).**

Fungsi ini merupakan kewajiban negara yang pertama kali muncul setelah negara lahir. Oleh karenanya fungsi ini

---

<sup>12</sup>Hamdan Zoelva, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

<sup>13</sup>Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 12.

<sup>14</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaba Negara di Indonesia...*, hlm. 2.

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 2-4.

sering disebut sebagai fungsi negara yang klasik (*the classical function of government*). Aspek yang termasuk dalam fungsi ini adalah: *Pertama*, pemeliharaan ketenangan dan ketertiban (*maintenance of peace and order*). Tujuan pelaksanaan fungsi ini untuk menanggulangi baik preventif maupun represif terhadap gangguan yang berasal dari masyarakat itu sendiri, yang tendensinya mengancam kedamaian kehidupan masyarakat. *Kedua*, pertahanan dan keamanan. Pelaksanaan fungsi ini ditujukan terhadap ancaman-ancaman yang berasal dari luar, yang membahayakan eksistensi negara itu sendiri.

**b. Fungsi Diplomatik (*Diplomatical Function*)**

Sebagai manusia yang tidak mungkin hidup tanpa berhubungan dengan manusia yang lain, demikian pula negara. Sebagai gejala sosial, negara tidak akan hidup secara sempurna tanpa berhubungan dengan negara yang lain. Inilah hakekat fungsi diplomatik. Negara berhubungan dengan negara lain atas dasar rasa persahabatan yang bertanggung jawab, bukan atas dasar penjajahan atau sejenisnya. Masing-masing negara akan saling menghormati kedaulatan masing-masing, sehingga dapat dihindari terjadinya *exploitation de l'homme par l'homme*.

**c. Fungsi Yuridis (*Legal Function*)**

Dalam melaksanakan fungsinya, negara harus dapat menjamin adanya rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat. dalam hal ini negara berkewajiban untuk mengatur tata bernegara dan tata bermasyarakat, agar supaya konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat dapat diselesaikan menurut kriteria yang telah hidup dan diakui kebenarannya oleh masyarakat itu sendiri, yakni kriteria hukum. Segala perbuatan yang dilakukan oleh individu, kelompok, maupun negara sendiri harus dapat dikembalikan kepada aturan hukum yang berlaku. Segala sepak terjang pemerintah harus berlandaskan kepada aturan permainan yang diatur oleh kaidah-kaidah hukum.

**d. Fungsi Administratif (*Administrative Function*)**

Fungsi ini menuntut agar negara berkewajiban menata birokrasinya, demi terwujudnya tujuan negara. Sudah barang tentu penataan birokrasi ini bukan atas dasar kemauan negara semata-mata, akan tetapi selalu bersumber pada aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.

## 2. Fungsi Pembangunan (*Developing Function*)

Pembangunan hakekatnya adalah perubahan yang terencana yang dilakukan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan pembangunan merupakan tujuan negara, yang biasanya telah ditetapkan dalam peraturan dasar dari negara yang bersangkutan. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tujuan pembangunan ini telah ditetapkan dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa pada dasarnya semua negara pasti melaksanakan fungsi reguler. Sedangkan fungsi pembangunan ini bagi negara-negara yang telah berkembang (*established*) pelaksanaannya lebih banyak diserahkan kepada pihak masyarakat sendiri. Hal ini wajar mengingat dalam negara yang demikian ini, masyarakat telah mampu untuk mensejahterakan kehidupannya sendiri, mengingat kondisi dan situasi yang telah memungkinkan. (misalnya GNP yang tinggi, taraf pendidikan yang tinggi, kesadaran hukum yang tinggi pula dan sebagainya). Di samping hal tersebut, masyarakat juga terdorong oleh falsafah hidup masyarakat setempat, yang menghendaki kebebasan semutlak-mutlaknyanya. Terciptalah negara dengan kehidupan masyarakat yang berfalsafah liberalisme. Dalam negara yang demikian ini, fungsi reguler lebih menonjol daripada fungsi pembangunan. Pengeluaran negara lebih menitikberatkan



pada fungsi reguler ini. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dilontarkan oleh Adam Smith, yang menyatakan bahwa dalam negara kapitalis, pengeluaran negara ditujukan kepada:

1. *Expense of Defence*.<sup>16</sup>
2. *Expense of Justice*.<sup>17</sup>
3. *Expense of Public Works and Public Institution*.<sup>18</sup>
4. *Expense of Supporting the Dignity of the Sovereign*.<sup>19</sup>

Analisis yang dapat ditarik ialah dalam negara yang bernafaskan liberalisme, perwujudan kesejahteraan masyarakat lebih banyak diserahkan kepada masyarakat itu sendiri, sehingga fungsi negara terbatas hanya dituntut menciptakan suatu situasi yang dapat melancarkan terciptanya kesejahteraan tersebut. Dalam teori kenegaraan tipe negara yang demikian sering disebut dengan istilah negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), juga sering disebut dengan negara hukum yang klasik.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup>Artinya negara wajib mempertahankan kelestarian hidupnya dari segala ancaman, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar. Segala hal yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan menjadi fungsi negara. Dengan terciptanya keamanan akan terwujud kehidupan masyarakat yang tentram. Disarikan dari Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 5.

<sup>17</sup>Negara wajib menyelenggarakan kehidupan yang adil berdasarkan kaidah hukum serta budaya hukum yang hidup dalam masyarakat. Negara harus dapat menjamin stabilitas kehidupan masyarakat dengan menggunakan kaidah hukum sebagai sarannya. Dengan kewajiban ini, rule of law harus ditegakkan. Tidak hanya anggota masyarakat saja yang harus mematuhi hukum, melainkan negarapun harus secara konsekuen mentaati aturan permainan yang telah ditetapkan oleh peraturan hukum. Disarikan dari Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 6.

<sup>18</sup>Fungsi ini sebagai tugas untuk membangun dan memelihara lembaga-lembaga dan pekerjaan-pekerjaan umum yang sangat berguna bagi masyarakat pada umumnya. Sehubungan dengan biaya yang sangat tinggi, maka tidak mungkin perorangan ataupun perusahaan untuk membiayainya. Adapun lembaga-lembaga publik adalah lembaga-lembaga formal mulai dari TK sampai perguruan tinggi, yang meliputi pendidikan umum, pendidikan kejuruan ataupun pendidikan luar biasa. Disarikan dari Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 6.

<sup>19</sup>Dalam hal ini nampak adanya kewajiban negara untuk selalu berusaha meningkatkan martaba negara termasuk pejabat-pejabatnya.

<sup>20</sup>Lain halnya dengan negara berkembang (*devolving country*), antara fungsi reguler dengan fungsi pembangunan dilaksanakan sedemikian rupa, sehingga menjadi seimbang. Sehingga tidak jarang terjadi, fungsi pembangunan ini mendapatkan prioritas yang lebih besar daripada yang reguler. Disarikan dari Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 7.

Tujuan utama dari negara yang sedang berkembang ini adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dalam teori kenegaraan, negara yang demikian ini disebut negara yang bertipe kesejahteraan (*welfare state type*). Karena titik beratnya adalah pemerataan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat, maka negara dituntut untuk berperan aktif dalam menciptakan kesejahteraan ini, misalnya dengan pengaturan lewat perijinan, penciptaan kebijaksanaan lewat deregulasi dalam bidang-bidang tertentu, dan sebagainya. Jelasnya perwujudan sosial tidak dapat diserahkan kepada masyarakat. Apabila diserahkan kepada masyarakat, pembangunan yang akan terwujud adalah kesejahteraan yang tidak merata, persaingan yang tidak sehat yang di jiwa oleh semangat *free fight liberalism*. Dalam negara kesejahteraan ini, fungsi negara menjadi sangat luas. Negara Indonesia adalah negara yang bertipe *welfare*. Sesuai dengan UUD 1945, fungsi Negara Republik Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Fungsi Keamanan (*Defence, Security and Protectional Function*).

Penjabaran fungsi ini negara harus mempertahankan apabila ada serangan dari luar dan rongrongan atau pemberontakan dari dalam.

2. Fungsi Kesejahteraan (*Welfare Function*)

Tugas inipun dalam arti yang seluas-luasnya, termasuk *social service and social welfare*. Yang jelas seluruh kegiatan yang ditujukan terwujudnya kesejahteraan masyarakat serta keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia.

3. Fungsi Pendidikan (*Educational Function*)

Pengertian ini harus ditafsirkan seluas-luasnya, termasuk dalam fungsi penerangan umum, nation and character building, peningkatan kebudayaan dan lain-lain.

4. Fungsi Mewujudkan Ketertiban serta Kesejahteraan Dunia.

Dalam politik bebas dan aktif, negara RI ikut menciptakan kedamaian yang kekal dan abadi bagi kehidupan manusia pada umumnya.

Nampak dengan jelas bahwa UUD 1945 telah dapat menciptakan keseimbangan serta keterpaduan antara fungsi reguler dan fungsi pembangunan. Dengan adanya keterpaduan fungsi tersebut kewajiban Negara semakin luas. Dengan kewenangan yang ada negara mengatur dan mengerahkan segala aspek kehidupan masyarakat guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia tanpa kecuali. Negara yang

---

<sup>21</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaba Negara di Indonesia...*, hlm. 8.

demikian dalam teori kenegaraan sering disebut pula sebagai negara hukum sosial (*sociale rechtstaat*).<sup>22</sup>

### **C. Fungsi-Fungsi Aparat Pemerintah dalam Mewujudkan Tujuan Negara**

Seperti yang telah diuraikan di atas, negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintah ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat, untuk mencapai tujuan negara sebagaimana tertera dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD Tahun 1945.<sup>23</sup> Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah pembagian kekuasaan tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.<sup>24</sup>

Guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara tersebut diperlukan sarana-sarana tertentu. Sarana-sarana ini dapat berbentuk manusia dan sarana yang berbentuk benda, seperti benda bergerak, benda tetap dan modal/uang. Hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk manusia ini menimbulkan kaidah hukum kepegawaian, sedangkan hubungan hukum antara negara dengan sarana yang berbentuk benda menimbulkan kaidah hukum tentang hak milik negara. Pegawai negeri merupakan aparat negara yang menjalankan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.<sup>25</sup>

Jabatan merupakan subyek hukum, yang berarti merupakan pendukung hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban ini dilaksanakan oleh para pejabat yang menduduki jabatan yang bersangkutan. Dengan perkataan lain para pejabat melaksanakan sebagian hak dan kewajiban negara dalam rangka menuju kepada tujuan akhir dari negara (*final goals*). Para pejabat merupakan sarana bagi negara guna mewujudkan tujuannya, dalam Hukum Administrasi Negara disebut Aparat Negara. Aparat Negara inilah yang melaksanakan wewenang negara.<sup>26</sup> Apabila mengikuti

---

<sup>22</sup>Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia...*, hlm. 8.

<sup>23</sup>C.S.T. Kansil, 1985, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 48.

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian: Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis)*, Bina Aksara, Jakarta, hlm.11-12.

<sup>26</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 1.

pendapat Montesquieu wewenang yang ada dalam negara dapat dibedakan dalam tiga golongan, yakni wewenang legislatif (*legislatif power*), wewenang eksekutif (*executif power*), wewenang judicatif (*judicative power*), Ajaran ini oleh Emanuel Kant disebut Trias Politica.<sup>27</sup>

Pemisahan kekuasaan sesuai dengan teori Trias Politika juga berpengaruh pada struktur ketatanegaraan di Indonesia yang diciptakan menurut UUD 1945. Dikatakan berpengaruh, karena Indonesia tidak menganut sepenuhnya teori Trias Politika dalam arti pemisahan kekuasaan. Di Indonesia memang ada kekuasaan-kekuasaan (fungsi-fungsi) yang mirip dengan apa yang diciptakan dalam Trias Politika yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>28</sup>

Bentuk kekuasaan eksekutif pada waktu itu adalah Mahkota (Raja) dengan para pembantunya yang disebut Pemerintah. Para pejabat yang melaksanakan kekuasaan eksekutif ini disebut Aparat Pemerintah (pemerintah dalam arti sempit). Di negara Republik Indonesia (RI) berdasarkan UUD 1945, bentuk pemerintah ini adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dengan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden dan jabatan-jabatan bawahan lainnya.<sup>29</sup> Jelaslah kiranya, bahwa fungsi Pemerintah (dalam arti sempit) adalah melaksanakan apa yang telah dituangkan dalam peraturan perundangang produk dari kekuasaan legislatif.<sup>30</sup>

Dalam negara hukum yang modern, fungsi Pemerintah (dalam arti luas) tidak terbatas hanya sebagai penjaga ketertiban saja (*nachtswakerstaat*), akan tetapi juga mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya (*welfare state*). RI merupakan salah satu negara yang bertife *welfare state*. Hal ini terbukti dari:<sup>31</sup>

- a. Salah satu sila dari Pancasila sebagai dasar falsafah negara (sila ke lima) adalah keadilan sosial. Ini berarti tujuan negara adalah menuju kepada kesejahteraan para warga negara.
- b. Dalam UUD 1945 (pembukaan, alinea ke-empat) dikatakan bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

---

<sup>27</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara ...*, hlm. 2.

<sup>28</sup>S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 47-48.

<sup>29</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara ...*, hlm. 2.

<sup>30</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara ...*, hlm. 2.

<sup>31</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara ...*, hlm. 3.

maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka mensejahterakan masyarakat ini, terjadilah hubungan hukum (*rechtsbetrekkung*) yang erat antar pemerintah dengan rakyatnya. Dengan perkataan lain pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dengan adanya fungsi *public service* ini, berarti pemerintah tidak hanya melaksanakan perundangan saja (fungsi eksekutif), akan tetapi meningkat juga melaksanakan tujuan dari peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Fungsi inilah yang disebut fungsi administrasi negara. Sedangkan pejabat yang melaksanakan fungsi administrasi negara yang notabene dirangkap oleh aparat pemerintah disebut alat administrasi.<sup>32</sup>

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian yang telah dibahas sebelumnya, maka dapat diambil sebuah kesimpulan dari makalah ini sebagai berikut:

*Pertama*, menurut Jeans Jacques Rousseau dalam bukunya yang berjudul *Contrat Sosial* berteori sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Muchsan, S.H. menyatakan bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Hakekatnya, dengan diwujudkan perjanjian masyarakat ini, yang dilepas oleh setiap individu dan diserahkan kepada kesatuannya itu, hanyalah kekuasaan/beberapa kekuasaan saja, bukan kedaulatan. Dengan adanya perjanjian masyarakat timbullah dua fenomena yaitu kemauan

---

<sup>32</sup>Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara ...*, hlm. 3. Lebih jauh perhatikan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. yang mengungkapkan bahwa untuk menjalankan tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum itu pemerintah juga diberi *freies Ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum seperti; memberi izin, mendirikan rumah sakit, sekolah, perusahaan dan sebagainya. Tercakup dalam arti *Freis Ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*. Disarikan dari S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 47.

umum (*volonte general*) dan masyarakat (*gameinschaft*). Dapatlah dianalisa, bahwa berdasarkan teori-teori kenegaraan sepanjang zaman, ada fungsi negara yang bersifat universal, yakni kewajiban negara untuk mewujudkan kepentingan umum, tidak peduli dengan bentuk atau sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara yang bersangkutan. Secara rinci, fungsi negara dirumuskan sebagai berikut: *Pertama*, Fungsi Reguler (*Reguler Function*). Fungsi ini meliputi Fungsi Politik (*Political Function*), Fungsi Diplomatik (*Diplomatical Function*), Fungsi Yuridis (*Legal Function*), Fungsi Administratif (*Administrative Function*). *Kedua*, Fungsi Pembangunan (*Developing Function*). Dan tujuan pembangunan merupakan tujuan negara yang telah ditetapkan dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945.

*Kedua*, Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah mempunyai wewenang yang dibagikan kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara. Dalam rangka mensejahterakan masyarakat, terjadilah hubungan hukum (*rechtsbetrekkend*) yang erat antar pemerintah dengan rakyatnya. Dengan perkataan lain pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dengan adanya fungsi *public service* ini, berarti pemerintah tidak hanya melaksanakan perundangan saja (fungsi eksekutif), akan tetapi meningkat juga melaksanakan tujuan dari peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Fungsi inilah yang disebut fungsi administrasi negara. Sedangkan pejabat yang melaksanakan fungsi administrasi negara yang notabene dirangkap oleh aparat pemerintah disebut alat administrasi

### Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kansil, C.S.T., 1985, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Marbun, S.F. dan Moh. Mahfud MD, 2006, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Seri Hukum Administrasi Negara: Peradilan Administrasi negara*, Liberty, Yogyakarta.

- \_\_\_\_\_, 1982, *Hukum Kepegawaian: Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis)*, Bina Aksara, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1988, *Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil*, Liberty, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Purbopranoto, Mr. Kuntjoro, 1981, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Binacipta, Jakarta.
- Zoelva, Hamdan, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.